

Kontrol Sipil atas Militer dan Kebijakan Pertahanan di Indonesia Pasca Orde Baru

ADITYA BATARA GUNAWAN*

Program Studi Ilmu Politik, FEIS, Universitas Bakrie

Jl. H. Rasuna Said Kav C-22, DKI Jakarta, 12940

Indonesia

E-mail: aditya.gunawan@bakrie.ac.id

ABSTRAK

Artikel ini berpendapat bahwa upaya pemerintah sipil untuk mendorong perubahan kebijakan pertahanan di Indonesia pasca Orde Baru dilaksanakan melalui mekanisme *layering*. Secara teoretis, mekanisme *layering* beroperasi dalam kondisi-kondisi institusional yang menjadi ciri khas dalam konteks transisi demokrasi yaitu besarnya jumlah *veto players* dalam proses pengambilan keputusan di arena politik dan kecilnya ruang diskresi kebijakan dalam institusi yang dijadikan sebagai target perubahan. Oleh karena itu, perubahan didorong lewat penempatan elemen-elemen baru yang berdampingan dengan *status quo* yang berlaku di sebuah institusi. Melalui analisa deskriptif terhadap kebijakan MEF (*Minimum Essential Force*) tahap I tahun 2010-2014 ditemukan bahwa penggunaan mekanisme *layering* lewat kebijakan MEF telah berhasil diimplementasikan tanpa adanya penolakan dari para pendukung *status quo* di sektor pertahanan Indonesia. Kondisi ini dimungkinkan karena program modernisasi alutsista (alat utama sistem persenjataan) yang menjadi inti dari kebijakan MEF memberikan insentif tambahan terhadap *status quo* yang sesuai dengan preferensi TNI (Tentara Nasional Indonesia) mengenai keberlanjutan organisasi mereka. Akan tetapi tulisan ini juga melihat adanya efek negatif dari penggunaan mekanisme *layering* tersebut yakni rendahnya derajat kepatuhan terhadap elemen baru perubahan. Sebagai akibat dari tetap utuhnya *status quo*, militer mempertahankan dominasinya dalam proses formulasi dan implementasi tanpa pengawasan efektif dari kalangan sipil. Dalam kasus MEF, kondisi ini menimbulkan inkonsistensi kebijakan yang kemudian dapat menghambat profesionalisme TNI ke depan serta memberikan celah bagi kembalinya TNI ke ranah politik praktis.

Kata kunci: kontrol sipil, *layering*, *status quo*, MEF

ABSTRACT

This article argues that civilian government effort to establish policy change on the defense sector in post-New Order Indonesia has been conducted through the so-called *layering* mechanism. Theoretically, *layering* mechanism operates in typical conditions found in transition democracy i.e. large number of *veto players* and lower discretion of interpretation/implementation in the targeted institution. Thus, establishing change is conducted by adding new elements alongside the existing *status quo* elements. By using descriptive analysis on the MEF (*Minimum Essential Force*) policy in the period of 2010-2014, this article finds that the application of *layering* mechanism through MEF policy was relatively free from resistance by the *status quo* defenders in Indonesia's

*Penulis adalah Dosen di Program Studi Ilmu Politik Universitas Bakrie dan kandidat doktor ilmu politik di Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Jerman.

defense sector. This was made possible since weapon modernization program that serves as the core of MEF policy adds new incentive towards the existing status quo, which conforms to military preference regarding its organizational survival. Nevertheless this article highlights detrimental effect embedded within the layering mechanism i.e. low level of compliance towards the new element of change. Since status quo remains intact, the military or TNI (Indonesian National Armed Forces) maintains their domination during the formulation and implementation process without effective oversight from civilian side. In the case of MEF, this condition leads to policy inconsistencies which may impede the future of TNI professionalism and thus, provide space for TNI recurrence in political arena.

Keywords: civilian control, layering, status quo, MEF

DOI: <https://doi.org/10.7454/jp.v2i2.117>

PENDAHULUAN

Kontrol sipil atas militer (*civilian control of the military*) telah menjadi variabel penting dalam studi-studi mengenai transisi demokrasi (Stepan 1988; Przeworski 1991; Diamond dan Plattner 1996; Bruneau dan Tollefson 2006; Croissant, Kuehn, Lorenz dan Chambers 2013). Meskipun demikian, literatur yang menjelaskan hubungan antara kontrol sipil atas militer di negara yang baru mengalami transisi demokrasi dengan dinamika kebijakan di sektor pertahanan nasional masih sangat terbatas (Bruneau dan Matei 2012; Croissant dan Kuehn 2017, lihat juga Mushlih dan Hurriyah 2016). Reformasi TNI (Tentara Nasional Indonesia) yang dimulai sejak jatuhnya rezim Orde Baru pada tahun 1998 telah menjadi bagian integral dari agenda demokratisasi di Indonesia. Meskipun ada beberapa isu yang belum tuntas, konsensus yang kemudian berkembang di kalangan para perumus kebijakan dan para analis merujuk pada capaian yang sangat signifikan dalam reformasi TNI (Kompas 2008; Nugroho 2010). Bagi para perumus kebijakan, konsensus ini menandai adanya pergeseran paradigma dalam konteks hubungan-sipil militer di Indonesia pasca reformasi dari “reformasi TNI” ke arah “transformasi pertahanan” yang menekankan pada perubahan cara pandang dalam tubuh TNI-terkait doktrin, personil, organisasi, pelatihan dan pendidikan, logistik, dan peran-untuk meningkatkan efektivitasnya sebagai alat pertahanan negara (Laksmiana 2010, 2; Rüländ dan Manea 2012). Artinya, tuntutan reformasi untuk menghapus peran sosial-politik yang dahulu dimiliki oleh TNI diasumsikan sudah sebagian

besar dipenuhi dan sudah saatnya pemerintah mendorong penguatan profesionalisme militer dalam tubuh TNI. Periode kedua pemerintahan di bawah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono-selanjutnya disebut Presiden SBY-merespon dengan cepat perubahan paradigma tersebut. Dengan menerbitkan Peraturan Presiden No 41 Tahun 2010 tentang kebijakan umum pertahanan negara, Presiden SBY menawarkan kebijakan MEF (*Minimum Essential Force*) sebagai fokus dari modernisasi kekuatan tempur TNI untuk jangka panjang. Dalam perkembangannya, Kementerian Pertahanan (Kemhan) mengklaim bahwa pelaksanaan MEF tahap I tahun 2010-2014 telah memenuhi target renstra (rencana strategi) yang ditetapkan, bahkan melebihi (Putra 2014).

Namun jika kita mencermati dinamika pelaksanaan MEF tahap I secara komprehensif, maka landasan empirik atas klaim kesuksesan tersebut patut dipertanyakan. Pengadaan alutsista dalam MEF tahap I diwarnai oleh beberapa skandal seperti terbakarnya pesawat F-16 hibah dari Amerika Serikat, pembelian ratusan MBT Leopard yang terkesan terburu-buru, dan terbongkarnya kasus korupsi yang merugikan negara jutaan dolar AS dalam pengadaan hibah pesawat F-16. Kondisi ini kemudian menimbulkan pertanyaan utama bagaimanakah sebenarnya upaya pemerintah Indonesia mendorong perubahan di sektor pertahanan nasional lewat kebijakan MEF tahap I tahun 2010-2014? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, bagian kedua tulisan menyajikan kerangka analisis yang terbagi atas dua kajian teoritik. Kajian teoritik pertama akan menjelaskan relasi antara kontrol sipil atas militer dan kebijakan pertahanan dalam konteks transisi demokrasi. Sejauh apa pemerintah sipil yang terpilih secara demokratis dapat secara leluasa memformulasikan kebijakan pertahanan menjadi fokus dalam bagian tersebut. Untuk menjelaskan mekanisme kausal antara kontrol sipil atas militer dengan arah perubahan di sektor pertahanan maka dalam kajian kedua dijelaskan tentang teori perubahan institusional secara gradual (*gradual institutional change*) (Mahoney dan Thelen 2010) yang menjadi acuan teoritis. Berdasarkan teori tersebut, tulisan ini berargumen bahwa perubahan kebijakan pertahanan di Indonesia lewat kebijakan MEF pada dasarnya menggunakan mekanisme *layering*. Hal ini di-

sebabkan oleh besarnya potensi *veto* dalam arena politik di Indonesia dan kecilnya ruang diskresi kebijakan di sektor pertahanan. Bagian selanjutnya menjabarkan secara lebih detil argumen tersebut melalui penjelasan atas potensi veto di arena politik dan dominasi TNI dalam perumusan kebijakan di sektor pertahanan serta menelaah formulasi dan implementasi MEF tahap I dari tahun 2010 hingga 2014. Bagian akhir tulisan kemudian menyimpulkan temuan analisa secara keseluruhan dan potensi implikasinya terhadap kondisi hubungan sipil-militer di Indonesia.

KONTROL SIPIL, KEBIJAKAN PERTAHANAN, DAN PERUBAHAN INSTITUSIONAL

Secara konseptual, kontrol sipil atas militer merujuk pada kemampuan elite sipil yang terpilih secara demokratis untuk melaksanakan segala kebijakan negara tanpa intervensi dari pihak militer (Agüero 1995; Trinkunas 2001). Artinya, seluruh keputusan negara harus diformulasikan dan diawasi pelaksanaannya oleh otoritas sipil yang memiliki legitimasi politik secara demokratis (Kohn, 1997). Croissant dkk (2013: 29-32) memformulasikan lima area kebijakan negara yang dapat dijadikan indikator kontrol sipil atas militer di negara demokratis dengan mengukur sejauh mana kekuasaan untuk memformulasikan dan mengambil keputusan didistribusikan antara pihak sipil dan militer, yakni: rekrutmen elite, kebijakan publik, keamanan domestik, pertahanan nasional, dan organisasi militer.

Idealnya, sebuah negara yang demokratis memiliki dominasi sipil atas militer di kelima area kebijakan tersebut. Akan tetapi, negara-negara yang baru mengalami transisi demokrasi dianggap memiliki kebutuhan kontrol sipil atas militer yang agak sedikit berbeda. Dalam perspektif teoretis, fase transisi demokrasi di sebuah negara akan dicapai ketika ada kesepakatan yang memadai mengenai prosedur politik untuk menghasilkan pemerintahan yang terpilih, ketika pemerintahan yang berkuasa adalah hasil dari proses pemilu yang bebas dan populer, ketika pemerintahan tersebut secara *de facto* memiliki kuasa untuk menghasilkan kebijakan baru, dan ketika kekuatan eksekutif, legislatif

dan yudikatif yang dihasilkan lewat proses demokratis tidak berbagi kekuasaan dengan institusi lain secara *de jure* (Linz dan Stepan 1996, 3). Dari definisi ini dapat disimpulkan bahwa rekrutmen elite, kebijakan publik, dan keamanan domestik menjadi tiga area kebijakan yang mendesak untuk dikuasai secara penuh oleh pemerintah sipil di negara yang baru mengalami transisi demokrasi. Ketiga area ini berkontribusi besar dengan kualitas nilai-nilai demokrasi seperti kebebasan sipil dan legitimasi pemerintah lewat pelaksanaan pemilu yang jujur dan adil, pelaksanaan program-program pembangunan, serta adanya perlindungan terhadap kebebasan berpendapat oleh aparat penegak hukum (Croissant dkk 2013). Sementara itu, pertahanan nasional dan organisasi militer dianggap tidak berdampak secara langsung terhadap keberlangsungan rezim demokrasi yang baru tumbuh. Kedua area kebijakan tersebut berkaitan erat dengan fungsi utama militer sebagai alat negara yang memiliki kompetensi pengetahuan dan kemampuan khusus untuk perang (Croissant dkk 2013, 40). Artinya, hak prerogatif militer di kedua bidang tersebut masih diperlukan karena terkait langsung dengan fungsi utama militer sebagai alat negara yang menangkal dan melawan segala bentuk ancaman terhadap kedaulatan negara.

Namun permasalahan muncul ketika elemen-elemen lama dalam kebijakan di sektor pertahanan nasional yang dahulunya dijadikan rezim otoriter sebagai instrumen represi terhadap kebebasan politik ternyata tidak tersentuh oleh arus proses demokratisasi. Militer pada dasarnya bukan merupakan subjek dari akuntabilitas elektoral layaknya elite pemerintahan namun secara riil memiliki kuasa khusus sebagai kekuatan negara yang sah dalam menggunakan kekerasan (Valenzuela 1992). Jika instrumen-instrumen represif yang dimiliki oleh militer masih menjadi bagian dari sektor pertahanan nasional maka bukan tidak mungkin proses konsolidasi demokrasi terancam gagal. Kondisi di atas terefleksikan dalam rekam jejak demokratisasi di Indonesia. Sejak tahun 1999, agenda demokratisasi di Indonesia telah berhasil melaksanakan proses pemilihan umum dan presiden secara demokratis dan berkala. Dalam konteks hubungan sipil-militer, dihapuskannya keberadaan fraksi ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia) dalam lembaga legis-

latif dan pembatasan yang lebih ketat terhadap perwira TNI aktif untuk mengisi jabatan sipil telah meningkatkan kapabilitas pemerintahan sipil yang terpilih secara demokratis untuk membuat kebijakan publik tanpa dibayang-bayangi oleh kekhawatiran akan intervensi oleh pihak militer (Mietzner 2013). Namun, struktur komando teritorial yang pada masa rezim otoritarian Orde Baru menjadi alat ampuh untuk mengawasi aktivitas politik masyarakat masih tetap dipertahankan dalam postur pertahanan negara (Mietzner 2006). Selama masih memiliki instrumen represif yang terstruktur hingga tingkat desa, maka ancaman kembalinya TNI ke ranah politik akan tetap ada.

Masalah lainnya adalah terkait dengan kemampuan untuk merespon dinamika lingkungan strategis secara cepat dan terukur. Ketika sebuah negara yang baru saja mengalami transisi demokrasi dihadapkan dengan bentuk-bentuk ancaman yang berbeda, maka kebutuhan untuk melakukan inovasi militer menjadi sangat mendesak. Posen (1984, 224) berpendapat bahwa inovasi di tubuh militer hanya dimungkinkan oleh dua hal, yakni ketika organisasi militer mengalami kesalahan besar (seperti kekalahan dalam perang) atau elite sipil dengan wewenang yang memiliki legitimasi kuat melakukan intervensi untuk mendorong inovasi di tubuh militer. Seperti yang dijelaskan di atas, negara yang baru mengalami transisi demokrasi secara relatif memiliki wewenang sipil yang terbatas di sektor pertahanan dikarenakan prioritas kontrol sipil atas militer lebih diutamakan pada area kebijakan yang berkaitan langsung dengan keberlangsungan sistem demokrasi. Ini kemudian menimbulkan pertanyaan, apakah pihak militer kemudian bisa mendorong perubahan signifikan di sektor pertahanan yang selama ini memberikan insentif untuk menyokong keberlangsungan organisasi mereka? Pertanyaan tersebut juga hadir dalam konteks transisi demokrasi di Indonesia. Masih dipertahankannya komando teritorial mencerminkan bahwa TNI masih berpegang teguh pada doktrin pertahanan semesta dengan model perang teritorial yang dianut sejak masa perang revolusi kemerdekaan. Singkatnya, perkembangan doktrin pertahanan Indonesia mengalami stagnansi (Widjajanto 2013). Padahal meningkatnya bentuk ancaman-ancaman non-tradisional dan potensi konflik di Laut Tiong-

kok Selatan mengisyaratkan akan pentingnya inovasi dalam tataran doktrinal dan operasional militer.

Berkaca pada kondisi tersebut, akan muncul pertanyaan seperti apakah kita menjelaskan upaya pemerintah sipil di negara yang baru mengalami transisi demokrasi untuk mendorong terjadinya perubahan di sektor pertahanan secara sistematis. Hal yang harus dipahami sejak awal adalah bahwa kontrol sipil atas militer di rezim otoriter dan rezim demokratis memiliki perbedaan yang substansial. Rezim otoriter seringkali menempatkan kontrol sipil atas militer melalui jaringan personal kekuasaan. Sedangkan, kontrol sipil dalam rezim demokratis harus diinstitusionalisasikan (Trinkunas 2005). Institusionalisasi dalam relasi antar aktor dapat dipahami sebagai sebuah proses normalisasi dan pemberian legitimasi atas sebuah relasi antar aktor yang kemudian menjadi sebuah konvensi politik bersama (Pion-Berlin 1997, 20). Artinya, institusionalisasi supremasi sipil atas militer harus bersifat formal, termaktub, dan mengakar dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku agar dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan prinsip *rule of law*. Berangkat dari pemahaman ini, upaya menciptakan sebuah kontrol sipil yang demokratis atas militer dapat dipahami sebagai sebuah proses perubahan institusional (*institutional change*) yang merujuk pada kapabilitas sipil untuk mengambil tindakan strategis atau mekanisme tertentu guna menjamin adanya supremasi sipil di semua ranah pengambilan kebijakan negara (Croissant dkk 2011). Secara empiris, pilihan strategis apa yang diambil oleh otoritas sipil untuk mendorong perubahan atas dominasi militer di berbagai sektor kebijakan kemudian bergantung pada kondisi struktural yang ada di negara tersebut.

Institusi (*institution*) dapat didefinisikan sebagai prosedur formal atau informal, rutinitas, norma-norma, dan konvensi yang mengakar dalam struktur organisasi sebuah entitas politik (Hall dan Taylor 1996, 938). Artinya, institusi dapat dipahami sebagai sebuah aturan yang memberikan struktur insentif bagi bentuk perilaku yang dimungkinkan atau tidak dimungkinkan dari aktor-aktor di dalamnya (North 1990). Analisis mengenai perubahan institusional (*institutional change*) kemudian terpusat pada sejauh mana aktor-aktor berinteraksi dengan elemen-elemen

status quo yang berlaku di sebuah institusi untuk mendorong perubahan. Adanya fokus terhadap institusi dan kaitannya dengan dinamika aktor-aktor di dalamnya kemudian dikenal sebagai pendekatan institusi baru (*new institutionalism*). Institusionalisme baru sendiri memiliki tiga varian pendekatan yakni *rational choice institutionalism*, *sociological institutionalism*, dan *historical institutionalism* (Hall dan Taylor 1996). Sayangnya, ketiga pendekatan ini lebih banyak menawarkan penjelasan teoretis yang menekankan pada keberlanjutan (*continuity*) ketimbang menguraikan proses terjadinya perubahan (*institutional change*) dalam sebuah institusi. *Rational choice institutionalism* misalnya berpendapat bahwa institusi relatif tidak akan berubah karena berfungsi sebagai mekanisme koordinatif antara aktor-aktor untuk mencapai kondisi keseimbangan (*equilibrium*) insentif. Ketika kondisi ini tercapai, maka institusi akan terkunci dan perubahan hanya dimungkinkan melalui intervensi eksternal atau dikenal sebagai *exogenous shock* (Greif dan Laitin 2004, 633). Meskipun berasal dari tradisi yang berbeda, *sociological institutionalism* juga mengasumsikan perubahan institusi dapat terjadi melalui intervensi eksternal melalui penetrasi kerangka interpretatif baru dari luar institusi (DiMaggio dan Powell 1983). Namun, pendekatan ini tidak menjelaskan lebih lanjut sejauh mana kerangka baru tersebut dapat mengarah ke perubahan institusional. *Historical institutionalism* yang baru berkembang dalam dua dekade terakhir juga lebih banyak menekankan pada aspek keberlanjutan institusi melalui konsep *path-dependence* (Thelen 1999; Mahoney 2000). Perubahan institusional, menurut pendekatan ini, dapat terjadi dalam periode *critical junctures* dalam alur perkembangan sejarah yang merujuk pada sebuah kondisi ketidakpastian (*uncertainty*) yang mendorong para aktor untuk mengambil sebuah keputusan dalam sebuah institusi yang kemudian mengubah arah perkembangan institusi secara signifikan (Capoccia 2016). Permasalahannya, tidak ada sebuah kesepakatan teoritik mengenai operasionalisasi konsep *critical junctures* tersebut. Masih kaburnya argumentasi teoritik mengenai perubahan institusional kemudian melatarbelakangi lahirnya teori perubahan institusi secara gradual (*gradual institutional change*) oleh Mahoney dan Thelen (2010). Berakar pada pendekatan *historical*

institutionalism, teori ini mengklasifikasikan mekanisme perubahan institusi berdasarkan perlakuannya terhadap *status quo* atau *old rules* yang berlaku di sebuah institusi seperti terekam dalam tabel berikut.

Tabel 1. Mekanisme Perubahan Institusi

	Displacement	Layering	Drift	Conversion
Removal of old rules	Yes	No	No	No
Neglect of old rules	NA	No	Yes	No
Changed impact/enactment of old rules	NA	No	Yes	No
Introduction of new rules	Yes	Yes	No	No

Sumber: (Mahoney dan Thelen 2010, 16).

Berdasarkan tabel tersebut ada empat bentuk interaksi yang dimungkinkan yakni: menghapus *status quo*; mengabaikan *status quo*; mengubah dampak/implementasi dari *status quo*; dan menempatkan aturan/element baru dalam *status quo*. Mekanisme *displacement* mengacu pada mekanisme perubahan yang mengganti (perubahan total) *status quo* dengan aturan baru. Secara empiris, *displacement* dapat terjadi secara cepat ketika institusi lama mengalami kehancuran secara masif dan digantikan dengan institusi baru. Selain itu, mekanisme ini dapat terjadi secara lambat ketika aktor-aktor yang dirugikan oleh *status quo* melakukan perubahan total terhadap institusi lama (Mahoney dan Thelen 2010). Meskipun berbeda secara temporal, kedua bentuk perubahan ini sama-sama berpusat pada kondisi di mana aturan-aturan tradisional didiskreditkan dan dimarginalkan sepenuhnya demi kemunculan sebuah institusi baru (Streeck dan Thelen 2005, 20). Sementara itu mekanisme *layering* mengambil bentuk penambahan aturan-aturan baru pada institusi yang ada namun tanpa menghapuskan sepenuhnya *status quo*. *Layering* secara empirik hanya mengamandemen, merevisi, atau menambahkan aturan baru ke dalam *status quo* yang ada (Mahoney dan Thelen 2010, 16; Rocco dan Thurston 2014). Mekanisme berikutnya adalah *drift* yang sama sekali tidak menghapus *status quo* ataupun menambahkan aturan-aturan baru. Dalam mekanisme ini, para aktor membiarkan *status quo* berjalan sebagai mana mestinya dan menggantungkan pada dinamika lingkungan sekitar untuk mengubah dampak dari aturan lama tersebut (Mahoney dan Thelen 2010; Hacker, Thelen

dan Pierson 2013). Terakhir, mekanisme *conversion* juga tidak menghapus atau menggantikan *status quo*, namun hanya mengubah dampaknya. Berbeda dengan mekanisme *drift*, *conversion* menekankan pada pentingnya peran aktif para aktor untuk mengeksploitasi aturan yang ambigu dalam *status quo* sehingga dampaknya berubah demi kepentingan mereka (Mahoney dan Thelen 2010; Hacker, Thelen dan Pierson 2013; Rocco dan Thurston 2014). *Conversion* melakukan recalibrasi atas institusi yang ada melalui re-interpretasi, wewenang pengalihan, atau peninjauan kembali (Hacker, Thelen dan Pierson 2013, 8). Secara garis besar keempat mekanisme ini mengasumsikan bahwa perubahan institusional dapat terjadi melalui tiga tindakan: menghapus *status quo* dan menggantinya dengan yang baru; membiarkan *status quo* namun menambahkan aturan-aturan baru didalamnya; atau membiarkan *status quo* sama sekali. Lebih lanjut, teori perubahan institusional gradual memformulasikan dua faktor yang akan mempengaruhi pilihan aktor atas mekanisme-mekanisme diatas yakni: konstelasi veto dalam arena politik dan derajat diskresi dalam institusi yang ditargetkan (Gambar 1).

Gambar 1. Konstelasi Veto, Karakter Institusi Target, dan Mekanisme Perubahan

		Characteristics of the targeted Institution	
		Low level of discretion in interpretation/enforcement	High level of discretion in interpretation/enforcement
Characteristics of the political context	Strong veto possibilities	Layering	Drift
	Weak veto possibilities	Displacement	Conversion

Sumber: (Mahoney dan Thelen 2010, 19).

Faktor yang pertama adalah konstelasi veto. Konstelasi veto mengasumsikan bahwa potensi veto yang besar terjadi ketika secara empiris terdapat aktor-aktor yang memiliki akses untuk instrumen institusional atau extra-institusional untuk menghalangi perubahan dalam sebuah institusi (Mahoney dan Thelen 2009, 19). Ukuran potensi veto terkait erat dengan konfigurasi jumlah *veto player* yang ada dalam sebuah sistem politik. Tsebelis mendefinisikan *veto player* sebagai aktor kolektif

atau individu yang persetujuannya dibutuhkan untuk mengganti *status quo* dalam proses pengambilan kebijakan (Tsebelis 2000). Dalam hal ini, konfigurasi *veto player* di sebuah negara dapat dilakukan dengan melihat pada desain institusional (konstitusi) yang ada -misalnya presiden dan parlemen- atau juga merupakan hasil dari distribusi yang partisan -misalnya jumlah partai di pihak koalisi atau dalam kondisi tertentu jumlah partai secara keseluruhan di parlemen. Secara sederhana, potensi veto yang besar direfleksikan dari meningkatnya jumlah *veto player*. Semakin banyak *veto player*, maka semakin sulit untuk mengubah secara radikal sebuah kebijakan yang berlaku (*status quo*) karena membutuhkan persetujuan semua *veto player* yang ada (Tsebelis 2002). Kondisi ini kemudian membatasi pilihan atas mekanisme *displacement* dan *conversion*. Sebaliknya, mekanisme *layering* dan *drift* memiliki peluang yang lebih baik untuk mendorong perubahan institusional. Hal ini dikarenakan dalam kedua mekanisme tersebut, para aktor yang menginginkan perubahan tidak harus berorientasi pada mengganti *status quo* ataupun mengubah pola implementasinya. Faktor yang kedua adalah derajat diskresi dalam interpretasi/penegakan aturan dari institusi. Pertanyaan utama dari faktor ini adalah sejauh mana institusi yang ingin diubah bersifat terbuka terhadap interpretasi berbeda dan variasi dalam implementasi aturannya (Mahoney dan Thelen 2009, 20). Mengacu pada tipologi mekanisme perubahan institusional yang dijelaskan sebelumnya, maka *layering* dan *displacement* berpotensi lebih besar untuk digunakan dalam kondisi ketika terdapat sedikit sekali celah di institusi target yang mengijinkan adanya interpretasi berbeda atas *status quo* atau implementasinya. Sebaliknya, *drift* dan *conversion* akan berpotensi muncul pada kondisi ketika institusi target memberikan celah lebih besar untuk interpretasi alternatif atau modifikasi implementasi *status quo*.

Secara umum, teori perubahan institusi gradual yang dikemukakan di atas memberikan sebuah kerangka konsep yang lebih sistematis mengenai mekanisme perubahan institusi. Yang tidak kalah pentingnya, teori ini mengakomodasi secara eksplisit faktor-faktor yang memungkinkan terjadinya perubahan dari pihak eksternal (konstelasi *veto pla-*

yer) dan internal institusi (derajat diskresi dalam institusi). Berdasarkan kerangka teoretis tersebut, artikel ini berpendapat bahwa pemerintah Indonesia mendorong perubahan kebijakan pertahanan di era pasca Orde Baru melalui mekanisme *layering* sebagai akibat dari adanya potensi *veto* yang besar dan celah diskresi yang kecil di sektor pertahanan seperti yang diuraikan secara lebih rinci dalam penjelasan selanjutnya.

METODE PENELITIAN

Untuk mendeskripsikan seperti apa penggunaan mekanisme *layering* dalam mendorong perubahan kebijakan pada sektor pertahanan Indonesia pada masa pasca Orde Baru lewat kebijakan MEF maka tulisan ini menggunakan pendekatan studi kasus (*case study*). Secara operasional, pendekatan studi kasus melakukan investigasi empirik terhadap sebuah fenomena (atau kasus) secara mendalam dan kontekstual (Yin 2014, 16). Tujuan utamanya adalah memberikan penjelasan kualitatif mengenai sebuah fenomena sosial (kasus) sesuai proposisi teoretis yang diformulasikan (George dan Bennet 2005; Gerring 2007). Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah studi literatur. Data yang dikumpulkan berupa dokumen pemerintah, hasil riset sebelumnya yang terkait dengan topik, dan pemberitaan media massa *online*.

VEETO DAN DISKRESI DALAM SEKTOR PERTAHANAN INDONESIA

Literatur utama dalam studi hubungan-sipil militer menyepakati bahwa salah satu prasyarat bagi keberhasilan kontrol sipil atas militer di negara-negara yang bertransisi menuju demokrasi adalah tingkat kohesivitas yang tinggi antar kelompok sipil di dalam pemerintahan demokratis yang berkuasa (Avant 1994; Pion-berlin 1997; Desch 1999; Croissant dkk 2013). Meskipun demikian, prasyarat ini seringkali menimbulkan situasi dilematis ketika transisi demokrasi justru membuka keran kebebasan politik seluas-luasnya. Akibatnya, demokratisasi melahirkan konfigurasi *veto player* yang memiliki potensi besar untuk mengurangi tingkat *policy decisiveness* sebuah sistem politik.

Tabel 2. Pemilu dan ENPP di Indonesia

Pemilu	Jumlah Parpol di Parlemen	ENPP
1999	21	4,72
2004	17	7,07
2009	9	6,21

Sumber: (Kartawidjaya dan Aminuddin 2015).

Salah satu pendekatan sederhana yang digunakan untuk melihat seberapa besar potensi *veto* dalam sistem politik adalah dengan melihat kekuatan relatif dari partai-partai yang memperoleh kursi di parlemen melalui rumusan ENPP (*effective number of parliamentary party*) (Lakso dan Taagepera 1979). Indonesia memiliki angka ENPP yang besar dan memiliki tren meningkat sejak pemilu tahun 1999 (Tabel 2). Ini artinya, upaya untuk membentuk koalisi pemerintahan yang stabil sangatlah sulit. Jika angka ENPP ini dicocokkan dengan klasifikasi sistem kepartaian yang diformulasikan oleh Siaroff (2000), maka sejak tahun 1999 Indonesia memiliki sistem multipartai yang ekstrem dengan catatan pada tahun 1999 merupakan model *extreme multiparty with two main parties* dan sisanya adalah *extreme multiparty with balance among the parties*. Kekuatan partai-partai di DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) semakin berimbang dan menghambat konsistensi koalisi untuk mendukung kebijakan pemerintah yang berkuasa seperti yang tercermin dari dua periode kepemimpinan Presiden SBY. Akibatnya, pemerintah mengalami kesulitan untuk mendorong perubahan signifikan di segala bidang, tidak terkecuali di sektor pertahanan. Perubahan kebijakan yang substansial di sektor pertahanan dapat terjadi jika *status quo* di sektor pertahanan Indonesia saat ini, yaitu doktrin Sishanta (sistem pertahanan semesta) diubah agar lebih sesuai dengan konteks geografis Indonesia sebagai negara kepulauan yang dimiliki atau maraknya bentuk-bentuk ancaman asimetris. Doktrin Sishanta sendiri lahir pada masa perang kemerdekaan dan masih bertahan hingga sekarang. Doktrin pertahanan ini menekankan pada mobilisasi sumber daya nasional, gelar kekuatan defensif aktif, model pertahanan berlapis, strategi pertahanan teritorial dan perang gerilya yang secara historis lebih banyak bertumpu pada pertahanan darat (Widjajanto 2010). Perubahan doktrin Sishanta, misalnya, dapat dilakukan dengan merevisi substansi dari UU No 3

tahun 2002 tentang Pertahanan Negara dan UU No 34 tahun 2004 tentang TNI. Tentunya, revisi tersebut membutuhkan dukungan koalisi yang stabil untuk dapat diloloskan sebagai legislasi baru. Dengan komposisi *veto players* yang banyak dan relatif berimbang, tarik-menarik kepentingan sudah pasti terjadi dan proses revisi akan berlarut-larut dengan ongkos politik yang tinggi. Di sisi lain, upaya untuk mendorong perubahan radikal di sektor pertahanan tentunya juga menghadapi masalah lain, yakni potensi penolakan dari tubuh TNI. Harus diakui bahwa peran politik praktis TNI sudah sangat dibatasi sejak reformasi TNI menghasilkan adanya UU Pertahanan Negara dan UU TNI. Akan tetapi, peraturan perundang-undangan yang disebut terakhir menempatkan posisi Panglima TNI sejajar dengan kementerian lainnya di dalam kabinet. Artinya, selain partai politik di pemerintah dan DPR, Panglima TNI pun memiliki kapabilitas untuk melakukan *suspension veto* baik itu di dalam kabinet dengan menunda upaya perubahan *status quo* di pihak pemerintah, maupun dalam relasinya dengan DPR sebagai mitra kerja ketika usulan perubahan muncul melalui legislasi (lihat misalnya Mietzner 2013, 104).

Hambatan untuk mendorong perubahan substansial terhadap *status quo* di sektor pertahanan kemudian juga dapat dilihat dari desain kelembagaan di sektor pertahanan. Kementerian Pertahanan (Kemhan) dan Markas Besar (Mabes) TNI merupakan aktor yang utama dalam proses formulasi dan implementasi kebijakan di sektor pertahanan. Meskipun demikian, agenda reformasi TNI yang digulirkan sejak jatuhnya rezim otoriter Orde Baru tidak mampu menginstitutionalisasi corak sipil yang lebih kuat dalam organisasi Kementerian Pertahanan. Prinsip kontrol sipil atas militer menegaskan bahwa kementerian pertahanan di negara-negara demokratis seharusnya menjadi aktor utama dalam sektor pertahanan yang berperan untuk menerjemahkan preferensi kebijakan pemerintah sipil kepada komando militer. Menurut Pion-Berlin (2009, 564) birokrasi pertahanan bukan hanya sebatas *locus* dari hubungan sipil-militer, namun merupakan instrumen kekuasaan yang mampu menghadirkan supremasi sipil yang demokratis atas militer. Kehadiran sipil yang signifikan dalam posisi-posisi strategis di tubuh kementeri-

an pertahanan sebuah negara menjadi sebuah keharusan karena kementerian pertahanan menggambarkan relasi kuasa antara pihak sipil dan militer dalam tingkatan yang lebih operasional (Pion-Berlin 2009; Croissant dkk 2013). Artinya, keberadaan sipil dalam jabatan-jabatan strategis di birokrasi pertahanan diperlukan untuk menetapkan sejauh mana militer memiliki hak prerogatif terkait kebijakan di sektor pertahanan dan mengevaluasi sejauh mana preferensi pemerintah dijalankan oleh militer.

Asumsi ideal ini bertolak belakang dengan kondisi di Kementerian Pertahanan di Indonesia (selanjutnya disebut Kemhan) sejak masa reformasi (lihat Tabel 3). Komposisi sipil dan militer dalam posisi Menteri Pertahanan mungkin lebih berimbang, terutama jika diasumsikan bahwa purnawirawan bukanlah perwira aktif. Sejak tahun 1999, dari sembilan posisi Menteri Pertahanan, lima di antaranya berlatarbelakang sipil dan sisanya adalah purnawirawan TNI. Akan tetapi, tidak ada aturan dalam UU Pertahanan Negara yang mewajibkan posisi Menteri Pertahanan diisi oleh kalangan sipil. Artinya, sewaktu-waktu posisi tersebut dapat diisi oleh perwira aktif.

Apabila kita melihat ke level strategis yang berada langsung di bawah menteri maka dominasi perwira tinggi TNI dalam birokrasi Kemhan sangat terlihat nyata pada level strategis setingkat Eselon 1 (Tabel 3). Kondisi tersebut dimungkinkan karena pasal 47 (butir 2 dan 3) dalam UU TNI memperbolehkan prajurit aktif TNI untuk mengisi posisi di kementerian/lembaga negara yang terkait dengan sektor pertahanan dan penegakan hukum apabila diminta oleh kementerian/lembaga negara yang bersangkutan. Sebagai prajurit TNI, para perwira tersebut merupakan bagian yang tak terpisahkan dari Mabes (Markas Besar) TNI. Konflik kepentingan terkait posisi perwira TNI dalam tubuh Kemhan tentunya tidak dapat dihindari. Apabila merujuk pada prinsip garis komando dalam struktur organisasi kemiliteran maka loyalitas terkuat para perwira akan berpusat pada Panglima TNI. Secara strategis, melalui dominasi perwira pada birokrasi Kemhan, TNI dapat lebih leluasa untuk mempertahankan *status quo* yang ada dari agenda-agenda perubahan baik itu di tingkat formulasi maupun implementasi kebijak-

Tabel 3. Komposisi Jabatan Strategis di Kementerian Pertahanan 1999-2015

Menteri Pertahanan				Inspektur Jenderal				Sekretaris Jenderal				Dirjen Strategi Pertahanan ^a			
Tahun	S/M	Pangkat	Tahun	S/M	Pangkat	Tahun	S/M	Tahun	S/M	Pangkat	Tahun	S/M	Pangkat	Tahun	Pangkat
1999-2000	S	n/a	1999-2002	M	Letjen (Mar)	1999-2001	M	1999-2001	M	Letjen	2001-2005	M	Mayjen		
2000-2001	S	n/a	2002-2006	M	Letjen	2001-2002	M	2001-2002	M	Letjen	2005-2010	M	Mayjen		
Juli-Agustus 2001	M (purn) ^b	Jend	2006-2007	M	Laksdya	2002-2005	M	2002-2005	M	Marsdya	2010	M	Mayjen		
Agustus 2001-Agustus 2003	S	n/a	2007	M	Laksdya	2005-2010	M	2005-2010	M	Mayjen	2010-2013	M	Mayjen		
Agustus 2003-2004	M (purn) ^b	Letjen	2007-2009	M	Letjen (Mar)	2010-2013	M	2010-2013	M	Marsdya	2013-2014	M	Mayjen		
2004-2009	S	n/a	2009	M	Laksdya	2013-2014	M	2013-2014	M	Letjen	2014-...	M	Mayjen		
2009-2014	S	n/a	2010	M	Marsdya	2014-...	M	2014-...	M	Letjen					
2010-2014 (Wamenhan) ^c	M (purn)**	Letjen	2010-2012	M	Laksdya										
2014-...	M (purn)	Jend	2012-2014	M	Laksdya										
			2014-...	M	Marsdya										

Dirjen Perencanaan Pertahanan ^a				Dirjen Potensi Pertahanan ^a				Dirjen Kekuatan Pertahanan ^a				Dirjen Sarana Pertahanan ^{a,d}			
Tahun	S/M	Pangkat	Tahun	S/M	Pangkat	Tahun	S/M	Tahun	S/M	Pangkat	Tahun	S/M	pangkat	Tahun	pangkat
1999-2001	M	Laksda	2001-2003	M	Laksda	1999-2001	M	1999-2001	M	Marsda	1999-2001	M	Mayjen		
2001-2005	S	n/a	2003-2005	M	Laksda	2001-2002	M	2001-2002	M	Marsda	2001-2005	M	Mayjen		
2005-2007	M	Laksda	2005-2011	S	n/a	2002-2005	M	2002-2005	M	Marsda	2005-2007	M	Marsda		
2007	M	Laksda	2011-2014	S	n/a	2005-2010	M	2005-2010	M	Mayjen	2007-2009	M	Marsda		
2007-2010	M	Laksda	2014-...	S	n/a	2010-2011	M	2010-2011	M	Laksda	2010-2011	M	Laksda		
2010-2012	M	Marsda				2011-2012	M	2011-2012	M	Laksda	2011-2013	M	Mayjen		
2012-2013	M	Marsda				2012-...	M	2012-...	M	Laksda	2013-2015	M	Laksda		
2013-2014	M	Marsda									2015-...	M	Laksda		
2014-...	M	Marsda													

Ket: S(sipil), M(militer)

Sumber: (Gunawan 2017, 137-138).

an pertahanan khususnya dari pihak eksternal TNI. Hal ini kemudian terekam dalam dinamika formulasi dan implementasi kebijakan MEF tahun 2010-2014 pada masa Pemerintahan Presiden SBY seperti yang diuraikan sebagai berikut.

FORMULASI DAN IMPLEMENTASI MEF 2010-2014

Dalam periode kepemimpinannya, Presiden SBY berhadapan dengan dua kondisi yakni besarnya potensi *veto* di arena politik dan rendahnya derajat diskresi dalam interpretasi atau implementasi kebijakan pertahanan. Meskipun berlatar belakang militer dan memiliki karir yang cemerlang selama mengabdikan di TNI, Presiden SBY tetap tidak mampu mendorong perubahan kebijakan yang sangat substansial dalam sektor pertahanan. Dengan belum dibentuknya Dewan Pertahanan Nasional yang diamanatkan oleh UU Pertahanan Negara sebagai penasihat presiden di bidang pertahanan dan keamanan, maka secara praktis formulasi kebijakan pertahanan negara hanya melibatkan Presiden, Kemhan, dan Mabes TNI. Pada tahun 2008, Kemhan menerbitkan Buku Putih Pertahanan negara yang mencakup doktrin, strategi, kebijakan pertahanan, dan proyeksi pengembangan postur pertahanan. Berselang dua tahun kemudian, Presiden SBY menerbitkan sebuah Perpres tentang Kebijakan Umum Pertahanan Negara tahun 2010-2014. Secara substansial Perpres tersebut tidak jauh berbeda dengan Buku Putih 2008 yang diterbitkan oleh Kemhan. Dikarenakan proses formulasi kebijakan di sektor pertahanan sebagian besar dilakukan oleh Kemhan -yang didominasi oleh perwira TNI- maka tidak ada perubahan radikal dalam orientasi kebijakan pemerintah di sektor pertahanan. Doktrin dasar pertahanan negara “sishanta” hanya mengurangi kata “keamanan rakyat” dari doktrin “sishankamrata” yang digunakan semasa rezim Orde Baru. Artinya, para perumus kebijakan pertahanan di Indonesia masih tetap berpegang teguh pada pertahanan semesta dengan strategi perang teritorial yang sebagian besar berporos pada kekuatan pertahanan darat dan mobilisasi rakyat sipil untuk menghadapi musuh (Widjajanto 2013). Singkatnya, *status quo* dalam kebijakan negara di bidang pertahanan tetap dipertahankan. Idealnya, inovasi doktrin pertahanan

dilaksanakan secara berkala sebagai bentuk respons terhadap kondisi lingkungan strategis dan dinamikanya. Dalam kasus Indonesia, modal geografis sebagai negara maritim seharusnya mendapatkan perhatian lebih banyak dalam pengembangan postur pertahanan di masa depan. Namun dominasi matra darat di tubuh TNI dan Kemhan yang sangat kuat telah menyebabkan rendahnya prioritas untuk melakukan modernisasi kekuatan tempur di wilayah maritim (Raymond 2017). Bahkan sejak tahun 1999 Direktorat Jenderal Strategi Pertahanan yang memiliki tupoksi untuk merumuskan strategi pertahanan negara dan analisa lingkungan strategis dalam organisasi Kemhan dipimpin oleh para perwira dari Matra Darat (Tabel 3).

Akan tetapi Presiden SBY mencoba menambahkan elemen baru dalam kebijakan pertahanan negara 2010-2014 yakni mendorong modernisasi kemampuan tempur TNI melalui kebijakan MEF. Perpres 41/2010 menyebutkan bahwa kebijakan MEF memiliki tiga prioritas yaitu: peningkatan kemampuan mobilitas setiap matra dalam tubuh TNI untuk memenuhi misi utamanya; pembentukan pasukan pemukul reaksi cepat (*striking force*); dan pembentukan pasukan siaga (*standby force*) untuk misi darurat (bencana alam) atau misi perdamaian dunia. Ketiga prioritas ini dilaksanakan guna mencapai apa yang disebut sebagai kekuatan pokok minimum atau standar kekuatan militer dalam tingkatan minimum yang harus dipersiapkan untuk menunjang pelaksanaan tugas pokok dan fungsi TNI dalam menghadapi ancaman aktual secara efektif. Kebijakan MEF kemudian secara strategis dilaksanakan dalam tiga tahap yakni: tahap I (2010-2014); tahap II (2015-2019); dan tahap III (2020-2024).

Pilihan untuk mengambil tingkatan minimum sendiri digunakan oleh pemerintah untuk menyesuaikan dengan kondisi anggaran negara yang belum mampu mendukung secara optimal pengembangan postur yang ideal (Prabowo 2013). Dalam konteks keterbatasan tersebut, maka para perumus kebijakan pertahanan memperkenalkan model "*flash-point*" untuk menjembatani pengembangan postur militer melalui MEF dengan kondisi ancaman aktual. Dalam model *flash-point* tersebut, Kemhan pertama-tama mengembangkan lima (5) skenario

ancaman yang bervariasi, mulai dari keterlibatan kekuatan militer asing dalam gerakan separatis domestik hingga kehadiran kekuatan militer asing untuk melawan terorisme di dalam wilayah kedaulatan Indonesia. Kemudian, kelima skenario tersebut didistribusikan ke 12 zona *flash-point* seperti Aceh, Kepulauan Riau, Sulawesi Utara, Selat Malaka, Papua, dan lain-lain (Laksmana 2011, 104). Kebijakan MEF dalam bentuk modernisasi alutsista TNI secara keseluruhan diharapkan dapat memenuhi operasionalisasi pertahanan model *flash-point* tersebut.

Hingga akhir tahun 2008, kesiapan kekuatan TNI dinilai masih jauh dari kondisi yang ideal (Bappenas 2010). Matra darat hanya memiliki tingkat kesiapan yang rata-rata mencapai mencapai 68,85 %. Untuk matra laut sendiri tingkat rata-rata kesiapan kekuatan hanya sekitar 46,27% dan matra udara 78,93%. Rendahnya kesiapan tempur tersebut disebabkan sebagian besar alutsista yang dimiliki TNI telah berusia tua atau memiliki usia pakai yang pendek. Sesuai RPJMN (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional) yang ditetapkan oleh pemerintah, Kebijakan MEF pada tahap I (2010-2014) yang menjadi fokus periode analisis dalam penelitian ini diarahkan untuk modernisasi alutsista serta penggantian alutsista yang umur teknisnya sudah tua dan membahayakan keselamatan prajurit (Bappenas 2010, 7-23). MEF tahap I diharapkan dapat memenuhi porsi sebesar 25-27,5% dari postur kekuatan pokok minimum TNI yang mampu melaksanakan operasi gabungan trimatra dan memiliki efek gentar. Amanat dari RPJMN ini kemudian secara detail diatur dalam Peraturan Menteri Pertahanan No. 3 tahun 2010 tentang Rencana Strategis Pertahanan Negara tahun 2010-2014. Sayangnya, substansi yang diatur dalam Renstra tersebut tidak dapat diakses publik karena termasuk dalam daftar informasi yang dikecualikan di lingkungan Kemhan sejak 2011 untuk kurun waktu selama 15 tahun (3 renstra).

Secara garis besar, usulan MEF dalam kebijakan pertahanan negara tidak mengalami banyak resistensi baik itu dari kekuatan politik di dalam eksekutif dan DPR maupun TNI di sektor pertahanan nasional. Komisi I DPR yang membidangi urusan pertahanan misalnya, sepakat mendukung implementasi renstra MEF tahap I yang diajukan oleh

Kemhan dan TNI dan tambahan anggaran yang dibutuhkan untuk memenuhi target akuisisi alutsista (Burhani 2010). Pihak TNI sebagai komponen utama dalam pertahanan negara juga bersikap akomodatif bahkan proaktif terhadap usulan kebijakan MEF. Alasan utamanya adalah kebijakan MEF tidak menegasikan *survival interest* dari TNI sebagai sebuah organisasi. Secara teoretis, preferensi militer terhadap sebuah kebijakan akan dipengaruhi oleh motivasinya untuk bertahan (*survive*) sebagai sebuah organisasi yang dimandatkan oleh negara untuk bertanggungjawab di bidang pertahanan nasional (Alagappa 2001; Hunter 2001; Trinkunas 2005). Dalam upaya mempertahankan *survival interest* tersebut, maka perilaku militer pada dasarnya dipengaruhi oleh dua orientasi yakni bagaimana memenangkan pertempuran dan bagaimana menjaga otonomi sebagai sebuah organisasi yang memiliki kemampuan khusus dalam pertahanan negara (Feaver 2003, 63). Orientasi pertama menekankan bahwa militer, di negara manapun, menginginkan kemenangan dalam setiap pertempuran, dan oleh karenanya segala kebijakan negara di sektor pertahanan harus selaras dengan cara pandang militer terkait ruang lingkup dan tempo peperangan di masa depan. Dalam kasus kebijakan MEF, *status quo* di sektor pertahanan, yakni doktrin pertahanan semesta dan strategi perang teritorial yang dipegang teguh oleh TNI sejak awal kemerdekaan, tidak mengalami perubahan yang substansial. Kedua elemen tersebut merupakan sumbangan pemikiran dari TNI terhadap pertahanan negara yang dianggap merupakan model peperangan paling efektif di bawah kendali TNI untuk menghadapi segala macam bentuk ancaman sejak masa revolusi kemerdekaan (Sebastian 2006). Akibatnya, relatif tidak ada resistensi dari tubuh TNI terhadap kebijakan MEF. Tujuan yang kedua menyangkut otonomi organisasi militer. Pada dasarnya, pengetahuan dan kemampuan bertempur adalah elemen integral dari militer sebagai sebuah organisasi dan profesi. Memiliki otonomi untuk memutuskan dan mengorganisir kebijakan internal keorganisasian-dengan intervensi minimal dari kelompok sipil-adalah prioritas utama setiap organisasi militer (Alagappa 2001, 35). Kebijakan MEF sendiri tidak menghapus otonomi dari TNI dalam mengatur internal organisasi mereka. Seba-

liknya, kebijakan MEF malah memberikan insentif bagi pihak TNI melalui program modernisasi alutsista yang dapat diatur kebutuhan dan targetnya secara mandiri oleh Mabes TNI. Hal ini dimungkinkan melalui regulasi Kemhan terkait mekanisme anggaran pertahanan yang memberikan otonomi luas kepada setiap matra dalam organisasi TNI untuk menyusun rencana kerja atau programnya sendiri secara independen (Kementerian Pertahanan RI 2010; Kementerian Pertahanan RI 2012b).

Meskipun memiliki keunggulan, mekanisme *layering* yang digunakan pemerintah Indonesia untuk mendorong perubahan kebijakan di sektor pertahanan ternyata juga memiliki kelemahan dalam konteks implementasi. Kelemahan ini adalah minimnya derajat kepatuhan (*compliance*) dari pihak-pihak yang mengimplementasikan kebijakan. Mekanisme *layering* pada dasarnya tidak mengubah secara radikal relasi kuasa dalam institusi yang ditargetkan untuk berubah. Dalam konteks Indonesia pasca Orde Baru, sektor pertahanan secara *de facto* masih didominasi oleh Mabes TNI dengan Kemhan hanya sebatas melakukan koordinasi. Dalam kasus MEF, hal ini tercermin dari proses pengadaan alutsista yang bersifat reaktif dan tidak terencana dengan baik. Ada kecenderungan bahwa keputusan Kemhan dan TNI untuk mengakuisisi alutsista baru lebih banyak didorong oleh faktor emosional -untuk mengimbangi kapabilitas alutsista negara-negara tetangga- ketimbang menyesuaikan dengan karakter geografis Indonesia, ancaman aktual dan kesesuaian dengan *platform* alutsista lain yang sudah dimiliki untuk mendukung operasi gabungan (Seno 2012; Supriyanto 2016; Agastia 2016). Kemhan dalam evaluasinya menyatakan bahwa sistem manajemen pertahanan yang berlaku masih menggunakan sistem tradisional dengan mengutamakan pengambilan keputusan bersifat perorangan atau pejabat dari pertimbangan sistem yang telah ditentukan (Kementerian Pertahanan RI 2012a, 12). Lebih lanjut, ditegaskan juga bahwa absennya regulasi yang mengatur mengenai daftar belanja (*shopping list*) MEF menjadi sumber inkonsistensi pengadaan alutsista.

Ada dua kasus yang merefleksikan masalah-masalah pengadaan alutsista di atas yaitu: pengadaan jet tempur F-16 *refurbished* dari Amerika

Serikat pada tahun 2011 dan Tank Leopard dari Jerman pada tahun 2012. Tahapan MEF yang pertama merencanakan adanya akuisisi enam pesawat F-16 baru dengan jenis generasi terbaru. Rencana tersebut berubah pada tahun 2011 ketika Pemerintah Amerika Serikat menawarkan hibah 24 unit F-16 yang sudah tidak beroperasi (*grounded*) kepada Pemerintah Indonesia. Pembicaraan antara kedua pemerintah soal hibah tersebut diinisiasi pada tahun 2010 ketika Presiden Obama berkunjung ke Jakarta (Bin Saju 2010). Syaratnya, pemerintah Indonesia harus menggelontorkan dana sekitar US\$ 400 juta untuk melakukan rekondisi (*upgrading*) terhadap jet-jet tempur yang sudah berumur lebih dari tiga dekade tersebut agar daya jelajah dan kemampuan tempurnya bisa disamakan dengan generasi F-16 terbaru. Usulan hibah ini kemudian ditanggapi secara kritis oleh DPR dan kalangan akademisi. Sebagian besar mempertanyakan motif di balik tawaran tersebut dan perbandingan antara membeli pesawat baru dengan menerima hibah pesawat bekas. Dalam rapat dengar pendapat di Komisi I pada bulan Januari 2011, KASAU Marsekal TNI Imam Sufaat menyatakan bahwa biaya untuk mengakuisisi pesawat hibah jauh lebih murah dari membeli unit baru. Selain itu, pesawat-pesawat hibah tersebut masih memiliki usia pakai yang cukup lama hingga 20-25 tahun. Dalam laporannya, DPR kemudian merekomendasikan Kemhan dan Mabes TNI untuk menerapkan asas kehati-hatian dalam mempertimbangkan tawaran hibah tersebut (DPR RI 2011). Kemhan dan DPR akhirnya bersepakat untuk menerima tawaran hibah tersebut yang dinamakan *Peace Bima Sena II* dengan persyaratan adanya mekanisme transfer teknologi dengan industri strategis dalam negeri di perjanjian hibah. Meskipun secara ekonomis pengadaan pesawat hibah lebih murah dibandingkan dengan pengadaan unit baru, keputusan menerima hibah pada dasarnya menunjukkan inkonsistensi dalam pelaksanaan program kebijakan MEF. Secara riil, ada pengingkaran terhadap kesepakatan awal dalam renstra MEF untuk menghadirkan alutsista udara dengan standar baru. Inkonsistensi kebijakan tersebut kemudian membuahkan dampak yang negatif. Pada April 2015, terjadi sebuah insiden kecelakaan yang melibatkan F-16 hibah dari AS. Satu pesawat F-16 mengalami

kebakaran pada mesin dan roda kiri terlepas ketika akan melakukan *take-off* di Lanud Halim Perdanakusuma (Restanto 2015). Pihak TNI AU sendiri kemudian melakukan evaluasi dan menyimpulkan bahwa insiden disebabkan oleh masalah teknis bukan *human error* dan berjanji akan melakukan evaluasi menyeluruh terhadap seluruh unit F-16 hibah (Hakim 2015). Dalam perkembangannya, pihak TNI AU menyatakan bahwa beberapa unit pesawat F-16 hibah yang baru sampai di Indonesia juga mengalami kerusakan teknis (Pratama 2015). Selain kecelakaan pesawat, inkonsistensi pengadaan alutsista dalam akuisisi F-16 hibah juga berujung di pengadilan. Pada tahun 2016, Peradilan Militer Jakarta memvonis bersalah seorang perwira tinggi TNI dalam kasus korupsi pengadaan F-16 hibah dari Amerika Serikat. Dalam putusan pengadilan, terdakwa terbukti menyalahgunakan wewenangnya sebagai Kepala Bidang Pelaksanaan Pembiayaan Kemhan untuk menggelapkan total dana pengadaan sebesar 12,4 juta dollar AS untuk kepentingan pribadi dan investasi ke pihak ketiga (Kusuma 2017).

Keputusan Kemhan dan Mabes TNI untuk mengakuisisi MBT (*main battle tank*) Leopard pada tahun 2012 mencontohkan sebuah permasalahan lain, yakni absennya pendekatan sistemik soal pengadaan alutsista untuk memenuhi kebutuhan MEF. Awal tahun 2012, Kemhan mengumumkan rencana untuk mengakuisisi MBT Leopard milik Belanda dengan mekanisme pinjaman luar negeri/kredit ekspor. Kritik terhadap rencana Kemhan pun bermunculan. Salah satunya adalah adanya ketidakjelasan mengenai sumber anggaran untuk pengadaan MBT Leopard. Dalam daftar rencana belanja alutsista TNI untuk tahun fiskal 2010-2014 melalui fasilitas kredit ekspor, tidak ada informasi mengenai pengadaan MBT melainkan pengadaan 44 kendaraan tempur (*ranpur*) (Pramodhawardhani 2012). Hal yang sama juga dikemukakan oleh Wakil Ketua Komisi I DPR RI bahwa DPR tidak pernah menyetujui pembelian tank MBT Leopard untuk tahun 2011 dan 2012 (Febriyan 2012). Akibatnya, muncul pertanyaan di masyarakat, apakah pengadaan MBT memang sudah direncanakan sejak awal untuk MEF tahap I 2010-2014. Kritik kemudian muncul dari DPR, sebagian menganggap tank berbobot 60 ton tersebut tidak cocok untuk

digunakan di Indonesia (Pattisina 2012a). Resistensi juga muncul dari parlemen Belanda karena beberapa alasan seperti kondisi penegakan HAM dan efektifitas penggunaan MBT untuk wilayah geografis Indonesia (Patnistik 2012). Parlemen Belanda kemudian menolak rencana akuisisi Leopard dan Kemhan beralih ke Jerman untuk mendatangkan MBT Leopard. Dalam rapat dengar pendapat di Komisi I DPR RI, KASAD Jenderal TNI Pramono Edi Wibowo menjelaskan bahwa niat untuk menghadirkan tank kelas berat didorong oleh fakta bahwa di Asia Tenggara hanya Timor Leste, Filipina dan Indonesia yang tidak memiliki tank kelas berat (Pattisina 2012b). Sementara itu negara tetangga terdekat Indonesia seperti Malaysia dan Singapura telah lama memiliki tank kelas berat. Berselang enam bulan kemudian, Komisi I DPR RI menyetujui rencana pembelian 150 unit MBT Leopard 2 dari Jerman dengan syarat pembelian dilakukan antarnegara (tanpa *broker*) dan adanya mekanisme transfer teknologi. Mulai tahun 2016, beberapa MBT Leopard diterima Indonesia dan ditargetkan akan diselesaikan pengirimannya pada tahun 2019. Rencananya MBT Leopard akan ditempatkan di dua divisi Kostrad dan wilayah perbatasan darat Indonesia di Kalimantan untuk memperkuat daya gentar.

Akan tetapi, pengadaan MBT Leopard ternyata tidak disertai dengan dukungan infrastruktur yang menunjang mobilitas tank berbobot 60 ton tersebut. *Pertama*, belum disediakan lahan latihan untuk MBT Leopard. Pihak TNI sendiri baru merencanakan untuk membuka lahan latihan baru di Sukabumi agar tank-tank tersebut dapat melakukan ujicoba (Sarwanto 2016). *Kedua*, rencana penempatan MBT Leopard di Kalimantan belum dapat dilaksanakan dalam waktu dekat. Untuk sementara waktu, MBT Leopard ditempatkan di Pulau Jawa dan Kemhan menyatakan bahwa mobilitas MBT Leopard dari Pulau Jawa ke Kalimantan masih berharap pada kesiapan jalur kereta api di Kalimantan. Hal ini dikarenakan kondisi lahan gambut di Kalimantan tidak memungkinkan untuk dilewati oleh MBT Leopard (Sugiyarto 2017). Jika bergantung pada kesiapan jalur kereta api di Kalimantan, maka pihak TNI harus menunggu waktu lebih lama untuk merealisasikan penempatan MBT Leopard di wilayah perbatasan. Pemerintah

menargetkan paling cepat tahun 2019, konstruksi jalur kereta api dari Banjarmasin hingga Samarinda bisa selesai. Sedangkan, jalur kereta dari Samarinda hingga Tanjung Redep (batas negara) maupun dari Banjarmasin hingga Pontianak dan Sejauh (batas negara) masih dalam studi amdal dan ditargetkan selesai pada 2024 (Aliya 2017). Artinya, sebagian besar MBT Leopard akan ditempatkan di Pulau Jawa dalam waktu yang cukup lama. Selain itu, meningkatkan mobilitas MBT Leopard lewat jalur udara juga tidak dimungkinkan. Satu-satunya pesawat yang memiliki kapabilitas untuk mengangkut MBT Leopard adalah Pesawat jenis CC-177 Globemaster III seperti yang dimiliki oleh Royal Canadian Air Force. Pesawat inipun hanya mampu mengangkut satu unit MBT Leopard 2 (Pole 2014). Dengan keterbatasan anggaran, nampaknya sulit bagi pemerintah untuk mengakuisisi pesawat jenis tersebut dan lebih memfokuskan pada penggantian pesawat-pesawat C130 yang sudah tua dan beberapa di antaranya mengalami kecelakaan fatal pada tahun 2015 dan 2016.

KESIMPULAN

Tulisan ini memfokuskan pada distribusi kekuasaan sipil dan militer di area kebijakan yang terkait langsung dengan fungsi pokok militer yakni pertahanan negara. Analisis terhadap kebijakan MEF tahap I di Indonesia sejak 2010 hingga 2014 menemukan bahwa pemerintah Indonesia menggunakan mekanisme *layering* untuk mendorong perubahan kebijakan di sektor pertahanan di tengah kondisi institusional yang tidak memungkinkan untuk perubahan radikal. Tanpa menghapus atau mengubah secara radikal doktrin sishanta, kebijakan MEF dimunculkan sebagai elemen baru di sektor pertahanan Indonesia yang kemudian secara relatif dapat didukung oleh kekuatan politik di Pemerintah, DPR dan pihak TNI sendiri. Namun artikel ini juga menyoroti kelemahan dari penggunaan mekanisme *layering* dalam kebijakan MEF. Tidak berubahnya *status quo* berarti masih kuatnya perspesi diri TNI sebagai aktor dominan di sektor pertahanan yang berujung pada rendahnya unsur kepatuhan (*compliance*) dalam implementasi MEF tahap I yang berakibat pada munculnya ketidakefektifan alutsista yang dibeli, adanya

tindak pidana korupsi, dan minimnya dukungan infrastruktur terhadap alutsisa yang baru dibeli. Temuan ini membuka peluang untuk studi lebih lanjut mengenai dampak kebijakan MEF terhadap kualitas kontrol sipil atas militer di Indonesia di masa depan. Jika inkonsistensi kebijakan MEF berlanjut maka bukan tidak mungkin pelaksanaan MEF di tahap berikutnya akan terganggu atau bahkan lebih buruk, menemui kegagalan sistemik. Dalam konteks hubungan sipil-militer di negara yang baru mengalami transisi demokrasi, gangguan atau mungkin kegagalan dalam upaya mendorong profesionalisme militer lewat kebijakan pertahanan dapat berakibat fatal pada keberlangsungan demokrasi. Jati diri profesional dalam tubuh militer dapat berkembang hanya secara parsial atau mengalami stagnansi, dan apabila stabilitas politik memburuk, militer dapat sewaktu-waktu kembali ke ranah politik praktis.

DAFTAR PUSTAKA

- Agastia, IGB Dharma. 2016. "Uphill battle for Indonesia's defense modernization." *The Jakarta Post*. 1 November. <http://www.thejakartapost.com/academia/2016/11/01/uphill-battle-for-indonesias-defense-modernization.html>. (3 Februari 2017).
- Alagappa, Muthiah (Ed.). 2001. *Coercion and Governance: The Declining Political Role of the Military in Asia*. Stanford: Stanford University Press.
- Aliya, Angga. 2017. "Peta Rel Kereta Kalimantan Rencana Jokowi." *Detik*. <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/3505987/peta-rel-kereta-kalimantan-rencana-jokowi>. (3 Februari 2017).
- Agüero, Felipe. 1995. "Democratic Consolidation and the Military in Southern Europe and South America" dalam *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*. Richard Gunther, Nikiforos Diamondourous dan Hans Juergen Puhle (Eds.). Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Avant, Deborah Denise. 1994. *Political Institutions and Military Change: Lessons from Peripheral Wars*. Ithaca: Cornell University Press.
- Bappenas. 2010. *Lampiran Peraturan Presiden No.5 tahun 2010 tentang rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun*

- 2010-2014, *Buku II Memperkuat Sinergi Antarbidang Pembangunan, BAB VII Pertahanan dan Keamanan*. Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas.
- Bin Saju, Pascal S. 2010. "Berharap hibah F-16 dari Obama." *Kompas*. 9 November. <http://internasional.kompas.com/read/2010/11/09/06514657/berharap.hibah.f-16.dari.obama>. (3 Februari 2017).
- Burhani, Ruslan. 2017. "DPR sepakat tambah anggaran peremajaan alutsista." *Antaranews*. <http://www.antaranews.com/berita/229413/dpr-sepakat-tambah-anggaran-peremajaan-alutsista>. (3 Februari 2017).
- Bruneau, Thomas C., dan Scott D. Tollefson. (Eds.). 2006. *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations*. Austin: University of Texas Press.
- Bruneau, Thomas C., dan Matei, Florina C. (Eds.). 2012. *Routledge Handbook of Civil-Military Relations*. London: Routledge.
- Capoccia, Giovanni. 2016. "Critical Junctures" dalam *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Orfeo Fioretos, Tulia G. Falleti, dan Adam Sheingate (Eds.). Oxford: Oxford University Press.
- Chambers, Paul. 2014. "Constitutional Change and Security Forces in Southeast Asia: Lessons from Thailand and Myanmar." *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs* 36 (No. 1): 101-127.
- Croissant, Aurel., dkk. 2011. "Theorizing Civilian Control of the Military in Emerging Democracies: Agency, Structure and Institutional Change." *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, ZfVP* 5 (No.1): 75-98.
- Croissant, Aurel., dkk. 2013. *Democratization and Civilian Control in Asia*. Basingstoke dan New York: Palgrave Macmillan.
- Croissant, Aurel dan David Kuehn. (Eds.). 2017. *Reforming Civil-Military Relations in New Democracies: Democratic Control and Military Effectiveness in Comparative Perspectives*. Heidelberg: Springer International.

- Desch, Michael. 1999. *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Diamond, Larry dan Marc F. Plattner. (Eds.). 1996. *Civil-Military Relations and Democracy*. Baltimore dan London: The John Hopkins University Press.
- DiMaggio, Paul J., dan Walter W. Powell. 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." *American Sociological Review* 48 (No.2):147–160.
- DPR RI. 2011. *Laporan Singkat Komisi I DPR RI: Rapat Kerja Komisi I DPR RI dengan Menteri Pertahanan dan Panglima TNI*, 27 Januari. http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K1_laporan_Rapat_Kerja_Komisi_I_DPR_RI_dengan_Menteri_Pertahanan_dan_Panglima_TNI.pdf. (4 Februari 2017).
- Feaver, Peter D. 2003. *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Febriyan. 2012. "DPR Tolak Tank Leopard", *Tempo online*. 11 Januari. <https://nasional.tempo.co/read/376774/dpr-tolak-tank-leopard>. (4 Februari 2017).
- George, Alexander L. dan Andrew Benet. 2005. *Case Studies and Theory Development in The Social Sciences*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Gerring, John. 2007. *Case Study Research: Principles and Practices*. New York: Cambridge University Press.
- Greif, Avner dan David D. Laitin. 2004. "A Theory of Endogenous Institutional Change." *American Political Science Review* 98 (No. 4): 633–652.
- Gunawan, Aditya B. 2017. "Civilian Control and Defense Policy in Indonesia's Nascent Democracy" dalam Aurel Croissant dan David Kuehn (Eds.). *Reforming Civil-Military Relations in New Democracies: Democratic Control and Military Effectiveness in Comparative Perspectives*. Heidelberg: Springer International.
- Hacker, Jacob, Kathleen Thelen dan Paul Pierson. 2013. *Drift and conversion: Hidden faces of institutional change*. *American Political*

- Science Association Annual Meeting*. 17 September. <http://ssrn.com/abstract=2303593>. (8 Oktober 2014).
- Hakim, Syaiful. 2015. "TNI Angkatan Udara akan evaluasi hibah pesawat," *Antaranews*. 16 April. <http://www.antaranews.com/berita/491084/tni-angkatan-udara-akan-evaluasi-hibah-pesawat>. (4 Februari 2017).
- Hall, Peter dan Rosemary C.R. Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political Studies* XLIV (-): 936-957.
- Hunter, Wendy. 1997. *Eroding Military Influence in Brazil: Politicians against Soldier*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Kartawidjaja, Pipit R. dan M. Faishal Aminuddin. 2014. *Demokrasi Elektoral (Bagian I): Perbandingan Sistem dan Metode dalam Keptaraan dan Pemilu*. Surabaya: Sindikasi Indonesia.
- Kementerian Pertahanan RI. 2010. *Peraturan Menteri Pertahanan Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2010 tentang Struktur Program dan Anggaran Pertahanan Negara*. Jakarta: Kemhan RI.
- _____. 2012a. *Peraturan Menteri Pertahanan Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2012 tentang Kebijakan Penyelarasan Minimum Essential Force Komponen Utama, Bagian Lampiran*. Jakarta: Kemhan RI.
- _____. 2012b. *Peraturan Menteri Pertahanan Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2012 tentang Struktur Program dan Anggaran Pertahanan Negara*. Jakarta: Kemhan RI.
- Kusuma, Edward Febriyati. 2017. "Dihukum Seumur Hidup: Ini Modus Brigjen Teddy Korupsi Dana Alutsista," *Detik news*. 5 Januari. <https://news.detik.com/berita/d-3388384/dihukum-seumur-hidup-ini-modus-brigjen-teddy-korupsi-dana-alutsista>. (3 Februari 2017).
- Kohn, Richard H. 1997. "How Democracies control the Military." *Journal of Democracy* 8 (No.4): 140-153.
- Kompas. 2008. "Menhan Klaim Reformasi TNI capai 85 persen," *Kompas*. 9 Oktober. <http://nasional.kompas.com/read/2008/10/09/02014223/menhan.klaim.reformasi.tni.capai.85.persen>. (10 Februari 2017).

- Laakso, Markku dan Rein Taagepera. "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe." *Comparative Political Studies* 12 (No. 1): 3-27.
- Laksmiana, Evan A. 2010. "Dari 'Reformasi Militer' Menuju 'Transformasi Pertahanan': Tantangan dan Prospek ke Depan." *Indonesian RSK and Media Review* 1 (-): 1-12.
- _____. 2011. "The Enduring Strategic Trinity: Explaining Indonesia's Geopolitical Architecture." *Journal of the Indian Ocean Region* 7 (No.1): 95-116.
- Linz, Juan J. dan Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore, MD: The John Hopkins University Press.
- Mahoney, James. 2000. "Path Dependence in Historical Sociology." *Theory and Society* 29 (No. 4): 507-548.
- Mahoney, James dan Kathleen Thelen (Eds.). 2010. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mietzner, Marcus. 2006. *The Politics of Military Reform in Post-Suharto Indonesia: Elite Conflict, Nationalism, and Institutional Resistance*. Washington: East West Center.
- _____. 2013. "Veto Player No More? The Declining Political Influence of The Military in Post-Authoritarian Indonesia," dalam *Democracy and Islam in Indonesia*. Miriam Kunkler dan Alfred Stepan (Eds.). New York: Columbia University Press.
- Mushlih, Amri dan Hurriyah. 2016. "Aktor Politik dan Gagalnya Transisi Demokrasi Mesir Tahun 2011-2013." *Jurnal Politik* 2 (No.1): 41-69.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Patnistik, Egidius. 2012. "Parlemen Belanda Masih Bingung Soal Leopard," *Kompas*. 18 Februari.<http://internasional.kompas.com/read/2012/02/18/11593062/Parlemen.Belanda.Masih.Bingung.Soal.Leopard>. (4 Februari 2017).

- Pattisina, Edna C. 2012a. "Batalkan Pembelian Tank Leopard," *Kompas*. 21 Januari. <http://nasional.kompas.com/read/2012/01/21/03440455/Batalkan.Pembelian.Tank.Leopard>. (4 Februari 2017).
- . 2012b. "Pramono yang Memesona Wakil Rakyat," *Kompas*. 2 Februari. <http://nasional.kompas.com/read/2012/02/02/08361690/Pramono.yang.Memesona.Wakil.Rakyat>. (4 Februari 2017).
- Pion-Berlin, David. 1997. *Through Corridor of Power: Institutions and Civil-Military Relations in Argentina*. College Park: Pennsylvania State University Press.
- Pion-Berlin, David. 2009. "Defense Organization and Civil—Military Relations in Latin America." *Armed Forces and Society* 35 (Issue 3): 562 – 586.
- Pole, Ken. 2014. "Versatility and Strength." *SkiesMag*. 31 Juli. <https://www.skiesmag.com/news/versatilityandstrength/>. (4 Februari 2017).
- Posen, Barry R. 1984. *The Sources of Military Doctrine*. Ithaca: Cornell University Press.
- Prabowo, Estu. 2013. "Kebijakan dan Strategi Pertahanan Indonesia (Studi Kasus Konflik di Laut Cina Selatan)." *Jurnal Ketahanan Nasional* XIX(No. 3):118-129.
- Pramodhawardhani, Jaleswari. 2012. "Why Should The Leopard Tanks Purchase Be Rejected?" *The Jakarta Post*. 9 Februari <http://www.presreader.com/indonesia/the-jakarta-post/20120209/281663956911447>. (4 Februari 2017).
- Pratama, Aulia Bintang. 2015. "KSAU: Beberapa F-16 Hibah As mengalami kerusakan." *CNN Indonesia*. 17 April. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20150417162124-20-47450/ksau-beberapa-f-16-hibah-as-mengalami-kerusakan/>. (5 Februari 2017).
- Putra, Erik Pratama. 2014. "Kemenhan: MEF baru tercapai 40 persen," *Republika*. 1 April. <http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/14/04/01/n3bd1q-kemenhan-mef-baru-tercapai-40-persen>. (12 Februari 2017).

- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Raymond, Gregory V. 2017. "Naval Modernization in Southeast Asia: Under the Shadow of Army Dominance?" *Contemporary Southeast Asia* 39 (No. 1): 149–77.
- Restanto, Reska K. 2015. "Profil Pesawat F-16 yang terbakar di Halim Perdanakusuma," *Kompas*. 16 April. <http://tekno.kompas.com/read/2015/04/16/10443747/Profil.Pesawat.F-16.yang.Terbakar.di.Halim.Perdanakusuma> (5 Februari 2017).
- Rocco, Philip dan Chloe Thurston. 2014. "From Metaphors to Measures: Observable Indicators of Gradual Change." *Journal of Public Policy* 34 (1): 35–62.
- Rüland, Jurgen dan Maria Gabriela Manea. 2012. "The Legislature and Military Reform in Indonesia" dalam *The Politics of Military Reform: Experiences from Indonesia and Nigeria*. Jurgen Rüland, Maria Gabriela Manea, dan Hans Born (Eds.). Heidelberg: Springer.
- Sarwanto, Abi. 2016. "TNI AD Siapkan Lahan Latihan Tank Leopard di Sukabumi," *CNN Indonesia*. 1 Maret. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20160301131848-20-114553/tni-ad-siapkan-lahan-latihan-tank-leopard-di-sukabumi/>. (4 Februari 2017).
- Sebastian, Leonard C. 2006. *Realpolitik Ideology: Indonesia's Use of Military Force*. Singapore: ISEAS.
- Seno, Haryo Adjie Nogo. 2012. *Indonesia's problematic defence procurement priorities*, <https://www.aspistrategist.org.au/indonesias-problematic-defence-procurement-priorities/>. (4 Februari 2017).
- Siaroff, Alan. 2000. *Comparative European Party Systems. An Analysis of Parliamentary Elections Since 1945*. New York: Sage.
- Stepan, Alfred. 1988. *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press.
- Streeck, Wolfgang dan Kathleen Thelen. 2005. "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies" dalam Wolfgang Streeck dan Kathleen Thelen (Eds.). *Beyond Continuity: Institution-*

- nal Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Sugiyarto. 2017. "Tank Leopard di Jawa Akan Diangkut ke Perbatasan Perlu Jalur KA yang Mantap," *Tribunnews*. 3 Agustus. <http://www.tribunnews.com/regional/2017/08/03/tank-leopard-di-jawa-akan-diangkut-ke-perbatasan-perlu-jalur-ka-yang-mantap>. (4 Februari 2017).
- Supriyanto, Ristian A. 2016. "The Superficiality of Indonesia's Defense Policy," *The Jakarta Post*. 15 Juni. <http://www.thejakartapost.com/academia/2016/06/15/the-superficiality-of-indonesias-defense-policy.html>. (5 Februari 2017).
- Thelen, Kathleen. 1999. "Historical Institutionalism in Comparative Politics." *Annual Review of Political Science* 2: 369–404.
- Trinkunas, Harold. 2001. "Crafting Civilian Control in Argentina and Venezuela" dalam *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives*. David Pion-Berlin (Ed.). Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Trinkunas, Harold. 2005. *Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela: A Comparative Perspective*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Tsebelis, George. 2000. "Veto Players and Institutional Analysis." *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 13 (No. 4): 441-474.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Valenzuela, J. Samuel. 1992. "Democratic Consolidation in Post-Transitional Setting: Notion, Process and Facilitating Conditions" dalam *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell dan J. Samuel Valenzuela (Eds.). Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Widjajanto, Andi. 2010. "Evolusi Doktrin Pertahanan Indonesia, 1945-1998." *Jurnal Prisma* 29 (No.1): 3-20.

- Widjajanto, Andi. 2013. "Indonesia's Military Doctrinal Stagnation." *Strategic Review*. 1 May <http://www.sr-indonesia.com/web-exclusives/view/indonesia-s-military-doctrinal-stagnation>. (5 Februari 2017).
- Yin. Robert K. 2014. *Case Study Research Design and Methods 5th Edition*. Thousand Oaks: Sage.